Autoriteit Consument & Markt

Ministerie van Economische Zaken
Mevrouw mr.drs. A.J.I. van den Ende
Mededinging en Consumenten
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 04 DEC 2013

Aantal bijlage(n): 1
Uw kenmerk: DGETM-MC/13183698
Ons kenmerk: ACM/DTVP/2013/206224
Contactpersoon:
Onderwerp: Uitvoeringstoets wijziging Postregeling 2009

Geachte mevrouw Van den Ende,

Zoals door u verzocht bij brief van 5 november 2013 (kenmerk DGETM MC/13183698) ontvangt u bij deze de uitvoeringstoets (hierna: UVT) van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op de conceptregeling tot wijziging van de Postregeling 2009 ter herziening van de tariefregulering en verbetering van het inzicht in de kosten van de universele postdienst (nr. WJZ/13156939) (hierna: conceptregeling).

Blijkens de toelichting op de conceptregeling is deze er op gericht om de Postregeling 2009 op drie punten aan te passen en te verbeteren. Dit betreft het bij de tariefbepaling rekening houden met de sterk dalende postvolumes, het verduidelijken van de rol van de toezichthouder en de informatie die aan hem moet worden verstrekt, en het minder ruimte laten aan de verlener van de universele postdienst om bij de kostentoerekening verschillende keuzes te maken. Daarbij beoogt de in de Postregeling 2009 opgenomen tariefregulering om zowel een rendabele uitvoering van de universele postdienst (hierna: UPD) mogelijk te maken als te voorkomen dat te hoge tarieven voor de UPD worden gerekend.

Algemene indruk
ACM onderschrijft het belang en de noodzaak van deze verbeteringen en stelt vast dat de aanpassingen in de conceptregeling ook daadwerkelijke verbeteringen inhouden. Zo zijn de voorschriften ten aanzien van de kostentoerekening verder gepreciseerd, wordt in de tariefregulering rekening gehouden met de snelle volumeontwikkelingen op de postmarkt, en wordt de problematiek van interne verrekeningen geadresseerd. ACM moet echter constateren dat ook met de aangebrachte aanpassingen niet gegarandeerd is dat de beoogde effecten van de regulering van de kostentoerekening aan en tarifering van de UPD, te weten een betaalbare UPD en een rendabele

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

exploitatie van de UPD, daadwerkelijk worden bereikt. In de huidige marktsituatie, met dalende volumes in het brievensegment, is volgens ACM bovendien de vraag aan de orde in hoeverre de beide doelen met elkaar verenigbaar zullen zijn.

Voornaamste bedenkingen
De voornaamste bedenkingen van ACM bij de conceptregeling hebben betrekking op de grotere ruimte die aan de verlener van de UPD (hierna: UPD-verlener) wordt gelaten om de tarieven van de verschillende diensten binnen de UPD naar eigen inzicht vast te stellen. Daarmee krijgt de UPD-verlener ruime mogelijkheden tot kruissubsidiëring tussen diensten binnen de UPD.

Daarnaast is onzeker in hoeverre de extra maatregelen die zijn genomen om kruissubsidiëring tussen de UPD en de niet-UPD diensten verder tegen te gaan, effectief zijn, nu de conceptregeling bepaalt dat de daadwerkelijke kosten van de UPD aan die UPD als geheel worden toegerekend. ACM verwacht dat dit het afdwingen van een juiste kostentoerekening op het vereiste detailniveau kan bemoeilijken, hetgeen er bijvoorbeeld toe kan leiden dat de UPD-verlener een groter dan 'proportioneel' deel van de kosten van de gemeenschappelijke voorzieningen en activiteiten ten behoeve van de UPD en de niet-UPD-diensten, aan de UPD toerekent. Daar komt bij dat het maximaal te behalen redelijk rendement van 11,11% wordt berekend over die aldus toegerekende kosten, en dat de tariefruimte eveneens wordt berekend voor het geheel van de UPD.

De manier waarop het aanbrengen van volumecorrecties bij het bepalen van de tariefruimte is geconstrueerd, neemt de prikkel voor de UPD-verlener om zijn productie van de UPD efficiënt in te richten weg. Verder meent ACM dat de wijze waarop haar taken en bevoegdheden in de conceptregeling zijn vormgegeven, ondanks een verbetering op onderdelen, niet ten goede komt aan een effectieve en efficiënte uitoefening van het aan haar opgedragen toezicht.

In de bijlage bij deze UVT zijn deze voornaamste bedenkingen nader toegelicht en worden nog enkele andere punten naar voren gebracht. Concrete opmerkingen van meer technische en ondergeschikte aard zal ACM op ambtelijk niveau aan u meedelen.

Uitvoeringskosten
Uitvoering van de conceptregeling zal meer capaciteit van ACM vereisen dan momenteel voor het toezicht op de Postregeling 2009 beschikbaar is. Het betreft in het eerste jaar (2014) extra capaciteit voor zaakbehandelaars ten behoeve van de beoordeling van het kostentoerekeningssysteem en het inregelen van de tariefruimte. Periodiek zal de wijziging ook meer capaciteit vereisen, door de intensivering van de controle van de financiële rapportage en het vaststellen van (de effecten van) de volumedelta en het eventuele overrendement. Op grond hiervan verwacht ACM in het eerste jaar van uitvoering van de conceptregeling (2014) een aanvullend bedrag nodig te hebben van € 350.000 en in de jaren daarna structureel een aanvullend bedrag van € 150.000.

Ten slotte
De conceptregeling is geen eenvoudige regeling geworden, waarin een aantal ingewikkelde

Autoriteit
Consument & Markt

formuleringen en verwijzingen en moeilijk te doorgronden formules zijn opgenomen, maar die niettemin in relatief korte tijd tot stand is gekomen. Dit roept bij ACM wel de nodige zorgen op omtrent de effectieve en efficiënte toepassing ervan. Met het oog daarop bepleit ACM dan ook de mogelijkheid om de toepassing van de regeling op afzienbare termijn te evalueren om te bezien in hoeverre daarin aanpassingen nodig zijn.

ACM heeft deze UVT gelijktijdig uitgevoerd met de openbare consultatie die over de conceptregeling is gehouden. ACM sluit niet uit dat het resultaat van deze consultatie haar nog aanleiding kan geven een aanvulling op deze UVT aan u te doen toekomen.

Indien u vragen heeft naar aanleiding van deze UVT of daaromtrent onduidelijkheden bestaan, dan verzoek ik u contact op te nemen met boven vermelde contactpersoon.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Autoriteit
Consument & Markt

Bijlage bij brief ACM/DTVP/2013/206224

1. Kostentoerekening, tariefruimte en normrendement voor de UPD als geheel

ACM stelt vast dat de UPD-verlener veel ruimte krijgt om de tarieven van de verschillende diensten binnen de UPD naar eigen inzicht vast te stellen en daarmee veel mogelijkheden tot kruissubsidiëring tussen diensten binnen de UPD, nu de in de huidige regeling nog opgenomen mandjes (brieven en pakketten) bij de toepassing van de price cap in de conceptregeling komen te vervallen. Op de ene dienst mag een rendement van meer dan 11,11% behaald worden als op andere diensten een lager rendement, of zelfs een negatief rendement wordt behaald, zolang het totale rendement op de gehele UPD niet groter is dan 11,11% van de genoemde kosten.

ACM merkt ten aanzien hiervan op dat de systematiek van de regeling de UPD-verlener daardoor de prikkel geeft om de tarieven voor de UPD-diensten die relatief veel concurrentiedruk ervaren zo laag mogelijk te houden. Het verlies aan rendement dat daarmee wordt behaald kan vervolgens gecompenseerd worden via de UPD-diensten die niet aan concurrentiedruk onderhevig zijn (kruissubsidie). Dit levert een potentieel mededingingsprobleem op ten aanzien van deelmarkten binnen de universele postdienst, waar de UPD-verlener een prikkel heeft om in concurrentie met andere postvervoerbedrijven een negatief rendement te rekenen (met andere woorden, zijn prijzen onder de kostprijs vast te stellen). Daarnaast komt hierdoor mogelijk de betaalbaarheid van de UPD-diensten die minder concurrentiedruk ervaren in het gedrang. Om dit te voorkomen zou een beperkt aantal mandjes van diensten kunnen worden gehanteerd. Deze mandjes zouden kunnen worden samengesteld uit diensten die vergelijkbaar zijn qua concurrentieverhoudingen op de markten waarop ze worden aangeboden. Binnen deze mandjes is de UPD-verlener dan vrij om de tarieven naar eigen inzicht vast te stellen, maar kruissubsidiëring tussen de mandjes is niet mogelijk.

Naast het hiervoor besproken risico van kruissubsidiëring binnen de UPD bestaat er ook een risico van kruissubsidiëring tussen de UPD en de niet-UPD diensten. ACM acht het ontstaan van kruissubsidie tussen de UPD en de niet-UPD niet onaannemelijk, zeker gezien de van elkaar onafhankelijke ontwikkelingen van volumes en prijzen in beide categorieën.

In de conceptregeling worden de eisen ten aanzien van de bij de kostentoerekening te gebruiken principes aangescherpt. Daar staat echter tegenover dat de conceptregeling in het voorgestelde artikel 7, derde lid, voorschrijft dat de daadwerkelijke kosten van de UPD worden toegerekend aan de UPD als geheel. In het licht van het vervallen van de mandjes in het kader van het vaststellen van de tariefruimte (ook wel: price cap), lijkt dit ook logisch. Wat op lagere aggregatieniveaus precies gebeurt, lijkt met het vervallen van de mandjes minder relevant. Dit is echter een misvatting. De diensten binnen en buiten de UPD maken immers gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen en activiteiten. Om tot een juiste verdeling van kosten tussen de UPD en de niet-UPD te komen, is het daarom noodzakelijk een zo gedetailleerd mogelijke toerekening van kosten naar de individuele diensten door te voeren, op basis van activity based costing (hierna: ABC), zoals de regeling ook

voorschrijft[1]. Daarbij wordt een gedetailleerde analyse gemaakt welke individuele diensten in welke mate gebruik maken van deze gemeenschappelijke voorzieningen en activiteiten. Pas daarna kunnen de aldus aan de individuele diensten binnen en buiten de UPD toegerekende gemeenschappelijke kosten opgeteld worden tot kosten van de UPD en kosten van de niet-UPD. Met andere woorden: vanwege het gemeenschappelijke productieapparaat van de UPD en de niet-UPD diensten zijn de kosten van de UPD als geheel alleen maar juist vast te stellen door optelling van de met behulp van ABC aan de individuele diensten binnen de UPD toegerekende kosten. Wellicht is beoogd in de regeling te bepalen dat de kostentoerekening op gedetailleerd niveau dient plaats te vinden en dat de kosten van de UPD op het niveau van de UPD moeten worden gerapporteerd en verantwoord, maar de regeling is op dit punt niet ondubbelzinnig. Daarmee bestaat het risico dat de UPD-verlener een te groot deel van de gemeenschappelijke kosten toerekent aan de UPD.

Om tot een juiste kostentoerekening te komen en het risico op ongewenste kruissubsidiëring te voorkomen, dient naar het oordeel van ACM de kostentoerekening zo veel mogelijk te gebeuren op het niveau van de afzonderlijke binnen de UPD te onderscheiden diensten. Door de rechtsvoorgangster van ACM, OPTA, is dit standpunt in eerdere uitvoeringstoetsen ook ingenomen.

Dat kruissubsidiëring binnen de UPD of tussen de UPD en de niet-UPD mogelijk wordt gelegitimeerd door de Postregeling kan ook consequenties hebben voor een effectieve toepassing van het in de Postwet 2009 geïntroduceerde AMM-instrumentarium en voor het algemene mededingingsrechtelijk toezicht.

2. Ontbreken efficiëntieprikkels

De tariefregulering van de Postregeling 2009 komt er op neer dat de UPD-verlener de kosten van de productie van de UPD, verhoogd met een rendementsopslag van maximaal 11,11% van deze kosten, in de tarieven voor de UPD mag terugverdienen. Het is daarom van groot belang dat er voldoende prikkels bestaan voor de UPD-verlener om de kosten van het productieapparaat in overeenstemming te houden met de omvang van de productie. In een krimpende markt betekent dit dat de UPD-verlener een sterke prikkel moet hebben om de kosten van de productie van de UPD te verlagen.

In beginsel komen de daadwerkelijke kosten van de UPD, hoe hoog die ook zijn in verhouding tot de feitelijke productie, voor vergoeding in aanmerking. Daarbovenop mag de UPD-verlener een rendement van maximaal 11,11% rekenen. De conceptregeling brengt voorts op de tariefruimte een correctie aan voor volumeveranderingen. Hierdoor valt de directe prikkel weg die de UPD-verlener in de huidige Postregeling 2009 nog wel ervaart om productiecapaciteit en –methodes en daarmee de kosten van de productie van de UPD aan te passen bij dalende volumes.[2] Sterker nog, er kan

[1] De voorgenomen regeling lijkt hierdoor innerlijk tegenstrijdig: waar artikel 7, derde lid, bepaalt dat de kosten aan de UPD als geheel dienen te worden toegerekend, suggereert het voorschrift om ABC toe te passen kostentoerekening op dienstniveau.
[2] Immers, als de productiekosten per eenheid stijgen (door volumedalingen) staat daar niet meteen een prijsstijging

worden betoogd dat er een perverse prikkel bestaat om de kosten te laten toenemen. Immers, hoe hoger het bedrag van de kosten van de UPD, des te hoger het rendement in Euro's dat de UPD-verlener binnen het gestelde maximum kan behalen. Het maximaal te behalen rendement is immers een percentage van de kosten. Dat de systematiek van de conceptregeling ook een correctie bevat voor een eventueel in het verleden behaald overrendement (in de zin van een rendement van meer dan 11,11% van de kosten), doet daar niet aan af.

Weliswaar bestaat er een inherente prikkel tot het zo laag mogelijk houden van de kosten voor de diensten die onderhevig zijn aan concurrentie en dus ook van de kosten van het gemeenschappelijke netwerk, waarmee ook de diensten worden geproduceerd die niet aan concurrentiedruk blootstaan, maar naar de inschatting van ACM is de prikkel tot kruissubsidiëring en niet-proportionele kostentoerekening in potentie groter dan de druk om de gemeenschappelijke kosten laag te houden.

3. Interne verrekeningen en kosten van uitbesteding

Omdat met de inwerkingtreding van de Postwet 2009 niet meer het concern (PostNL NV), maar een werkmaatschappij (Koninklijke PostNL B.V.) is aangewezen als UPD-verlener, zijn de binnen het concern gehanteerde interne verrekentarieven van groot belang geworden voor de hoogte van de kosten van de UPD. Koninklijke PostNL B.V. koopt sinds 2009 de productie van de UPD in bij zusterbedrijven binnen de N.V. De (concerninterne) verrekentarieven die daarvoor in rekening worden gebracht, hanteert zij als basis voor de kosten van de UPD. Welke kosten daadwerkelijk aan deze interne leveringen ten grondslag liggen is tot op heden onbekend. Dit komt enerzijds omdat PostNL B.V. zich op het standpunt stelt dat de door haar betaalde interne verrekeningen de 'daadwerkelijke kosten van de UPD' zijn en anderzijds omdat ook de aan PostNL B.V. toeleverende zusterbedrijven productie van de UPD weer deels bij andere zusterbedrijven inkopen enz. Er bestaat daardoor geen zicht op de daadwerkelijke kosten van de UPD die achter de keten van verrekeningen verscholen gaan. OPTA heeft dit probleem reeds eerder aan de orde gesteld, omdat daarmee de daadwerkelijke kosten van de UPD als bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Postwet 2009 onbekend zijn en dus mogelijkerwijs ook niet ten grondslag liggen aan de toerekening van kosten aan de UPD. Door het verhogen van de interne verrekentarieven zou PostNL NV de kosten van de UPD voor de UPD-verlener kunstmatig kunnen verhogen, terwijl deze verhoging voor het concern resultaatneutraal is (de extra kosten en de extra opbrengsten vallen tegen elkaar weg).

De conceptregeling voorziet in het bepalen van de daadwerkelijke kosten van de UPD. Naar ACM aanneemt is het daarbij de bedoeling om interne verrekentarieven uit te sluiten als basis voor de kosten van de universele postdienst. Daarbij merkt ACM op dat dit alleen in de toelichting expliciet is geadresseerd. In de tekst van de regeling wordt weliswaar bepaald dat opslagen voor rendement van anderen die een deel van de universele postdienst uitvoeren, de kosten van genomen risico's en

---

tegenover. Dat gebeurt pas na de volgende vierjaarlijkse vaststelling van kostengeoriënteerde starttarieven (en niet met terugwerkende kracht). Ook speelt hier mee dat deze kostengeoriënteerde starttarieven zijn gebaseerd op volumes (en kosten) uit het verleden. Daar komt bij dat de UPD-verlener de voordelen van kostenbesparingen tijdens de reguleringsperiode van 4 jaar voor zichzelf mag houden tot aan de volgende vaststelling van kostengeoriënteerde starttarieven.

verwachte kosten niet mogen worden meegenomen in de kosten van de UPD, maar daarmee blijft onduidelijk of interne verrekeningen effectief en volledig zijn uitgesloten als basis voor de kosten van de UPD. Op de eerste plaats is niet uitgesloten dat er naast de in de conceptregeling genoemde rendementsopslagen, risicokosten en (nog) niet gerealiseerde kosten nog andere elementen in de interne verrekentarieven zitten, die afwijken van de 'daadwerkelijk gerealiseerde kosten'. Ten tweede is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met 'het uitvoeren van *gedeelten* van de universele postdienst'. Zo zou men van mening kunnen verschillen of het in opdracht van PostNL vervoeren van post tussen twee locaties van PostNL of de verhuur of leasing van een vrachtwagen ten behoeve van dat vervoer, dan wel het onderhoud van die vrachtwagen of het ter beschikking stellen van een bestuurder al dan niet onder die omschrijving valt. Naar de mening van ACM verdient het daarom aanbeveling om de interne verrekentarieven in de tekst van de regeling zelf expliciet uit te sluiten.

In dit verband merkt ACM op dat de regeling geen onderscheid maakt tussen concern-intern uitbesteden en extern uitbesteden. Naar het oordeel van ACM zijn beide situaties niet zonder meer vergelijkbaar. Immers, bij 'echt' extern uitbesteden is er kennelijk daadwerkelijk sprake van een markt en dus van markttarieven. Natuurlijk is daarmee niet gegarandeerd dat de betreffende markt zich kenmerkt door volledig vrije mededinging en dus door kostengeoriënteerde prijzen. Ook mag er niet als vanzelfsprekend vanuit worden gegaan dat de UPD-verlener een activiteit alleen maar zal uitbesteden indien daarmee kosten bespaard kunnen worden. Hij heeft immers ook een prikkel om de kosten van de UPD (en daarmee de maximaal toegestane winst) zo hoog mogelijk te maken.

In tegenstelling tot extern uitbesteden bestaat er bij intern uitbesteden een extra sterke prikkel om deze tarieven (en daarmee de kosten van de universele postdienst) hoog vast te stellen, nu deze tarieven naar het concern zelf toevloeien. Daar komt bij dat het door de externe partijen als zeer belastend zal worden ervaren als zij aan PostNL inzicht zouden moeten geven in de daadwerkelijke onderliggende kosten van de diensten die zij aan PostNL leveren. Ook zal de onderhandelingspositie van de externe toeleveranciers ernstig worden geschaad als PostNL over deze kosteninformatie beschikt.

Naar het oordeel van ACM is het daarom vooral van belang dat de regeling voorziet in bepalingen die *interne* verrekentarieven volledig uitsluiten als basis voor de kosten van de UPD. Wat betreft externe uitbestedingen zou een duidelijke verplichting volstaan voor de UPD-verlener om aan te tonen of in ieder geval aannemelijk te maken dat de uitbesteding tot lagere kosten van de UPD leidt dan het zelf uitvoeren van deze activiteit.

4. Geen periodieke vaststelling kostengeoriënteerde starttarieven

De systematiek van de tariefregulering in de conceptregeling houdt op hoofdlijnen in dat eerst en eenmalig op basis van de daadwerkelijke, door middel van toepassing van het kostentoerekeningssysteem bepaalde, kosten van de UPD de basistariefruimte wordt vastgesteld. Vervolgens wordt jaarlijks de aanvullende tariefruimte vastgesteld. Nadat de tariefruimte de eerste

maal op deze wijze is vastgesteld, wordt, zo begrijpt ACM de conceptregeling, de relatie tussen de tarieven en de daadwerkelijke kosten van de UPD in beginsel niet meer diepgaand onderzocht, ook niet bij de volumecorrectie of bij een eventuele rendementscorrectie. Weliswaar moet de UPD-verlener jaarlijks rapporteren over de kosten en opbrengsten van de UPD, maar daarbij wordt niet direct een relatie gelegd met de tarieven. Pas als de UPD-verlener zelf of ACM besluit dat het kostentoerekeningssysteem moet worden aangepast, wordt opnieuw een op kosten gebaseerde basistariefruimte vastgesteld. Als het initiatief daartoe bij ACM ligt, moet ACM vastgesteld hebben dat het kostentoerekeningsysteem niet aan de in de regeling gestelde eisen voldoet. Met andere woorden: het zwaartepunt van de 'bewijslast' ligt dan bij ACM. ACM is echter voor de daarvoor benodigde informatie afhankelijk van de UPD-verlener. Dit brengt het risico met zich mee dat ACM belangrijke veranderingen 'mist' of vanwege onvoldoende informatie niet in staat is om aan te tonen dat sprake is van strijdigheid met de gestelde eisen, nog daargelaten dat een onwenselijk te achten wijze van kostentoerekening niet per se betekent dat het kostentoerekeningsysteem met die eisen in strijd is. Het risico is dus aanwezig dat tarieven en kosten in de loop van de jaren aanzienlijk (mogelijk zelfs onopgemerkt) uiteen gaan lopen, zonder dat ACM de mogelijkheid heeft om correcties aan te brengen.

ACM acht het daarom noodzakelijk om ook tussentijds of periodiek tot een beoordeling en aanpassing van het kostentoerekeningssysteem te kunnen overgaan als daartoe aanleiding bestaat vanuit een oogpunt van correcte kostentoerekening. Daarbij is het voorts wenselijk om te bepalen dat de UPD-verlener voldoende aantoont dat de tarieven, de kostentoerekening en het kostentoerekeningsysteem voldoen aan de wettelijke eisen.

5. Netto kosten niet uitgesloten

Bij het voorgaande past de kanttekening dat de UPD-verlener niet onbeperkt zal kunnen doorgaan met het verhogen van de tarieven van de diensten die minder of niet aan concurrentie onderhevig zijn. Immers, als de prijzen hoog genoeg worden, zal er uiteindelijk een concurrent op deze markt toetreden. Waarschijnlijk is dat een andere grens veel eerder wordt bereikt: de prijs waarbij een steeds groter deel van de eindgebruikers gaat overstappen op (digitale) alternatieven. De UPD-verlener zal natuurlijk proberen dit te voorkomen, door de tarieven van de UPD niet al te veel te laten stijgen, maar weet zich in laatste instantie gesteund door het mechanisme van de vergoeding van netto kosten dat thans nog in artikel 30 van de Postwet 2009 is opgenomen.

De mogelijkheid dat netto kosten ontstaan is met de aanpassingen in de conceptregeling niet uitgesloten. De UPD-verlener heeft immers een prikkel om zo veel mogelijk kosten aan de UPD toe te rekenen, nu dit een hoger feitelijk rendement binnen het toegestane maximum oplevert en lagere kosten voor de niet-UPD-diensten. Het feit dat hogere kosten leiden tot hogere tarieven die verdere vraaguitval tot gevolg kunnen hebben, doet hier niet aan af. Deze vraaguitval zal echter wel sneller kunnen leiden tot het ontstaan van netto kosten.

Autoriteit
Consument & Markt

6. Taken en bevoegdheden

De onderhavige regeling dient onder meer ter uitvoering van de artikelen 25 en 27 van de Postwet 2009. De strekking van artikel 25 is (kort gezegd) dat de UPD tarieven worden gebaseerd op de (daadwerkelijke) kosten en een redelijk rendement (kostenoriëntatie). Volgens dit artikel wordt bij ministeriële regeling bepaald met welk percentage de tarieven per jaar gemiddeld mogen worden gewijzigd. Indien nodig kan bij ministeriële regeling voor een bepaald jaar een afwijkend percentage worden vastgesteld. De conceptregeling draagt expliciet aan ACM op om de totale tariefruimte (artikel 14), de basistariefruimte (art. 14a) en de aanvullende tariefruimte vast te stellen (art. 14b) en om de aan haar voorgelegde tariefvoorstellen of –wijzigingen te toetsen (art. 16 en 17). Artikel 25 van de Postwet 2009 gaat er echter vanuit dat de ruimte om tarieven aan te passen bij ministeriële regeling geregeld wordt en biedt niet de mogelijkheid om die bevoegdheid door te delegeren aan ACM. Er bestaat dan ook twijfel of de aan ACM toegedeelde taken en bevoegdheden op dit punt voldoende grondslag kunnen vinden in hetgeen de wet hieromtrent regelt. Volgens ACM verdient het daarom aanbeveling om de wettelijke basis voor de regeling in dit opzicht zo snel mogelijk te herijken. De aangekondigde voorstellen tot modernisering van de UPD-verplichtingen zouden daarvoor een geschikte gelegenheid kunnen bieden.

De toelichting op de conceptregeling gaat ervan uit dat ACM het door de UPD-verlener op te stellen kostentoerekeningssysteem beoordeelt op het voldoen aan de gestelde eisen, om er voor te zorgen dat uitsluitend de daadwerkelijke kosten worden toegerekend aan de UPD. Inzicht in de daadwerkelijke kosten is weer van belang voor het vaststellen van de tariefruimte en het beoordelen van tariefvoorstellen van de UPD verlener. De juiste inrichting en toepassing van dit kostentoerekeningssysteem is daarmee een van de cruciale elementen in het correct functioneren van de onderhavige regeling. Weliswaar gaan de artikelen 7a, tweede lid, en 14a, eerste lid onder a, van de conceptregeling ervan uit dat ACM het kostentoerekeningssysteem beoordeelt, maar de regeling draagt die taak niet expliciet op aan ACM of geeft haar daartoe een bevoegdheid.

Dit brengt met zich mee dat, indien ACM bijvoorbeeld bepaalde keuzes van de verlener van de UPD onredelijk acht, zij dit alleen kan corrigeren door te oordelen dat het kostentoerekeningssysteem niet aan de gestelde eisen voldoet. ACM zal een nodig geachte correctie van het systeem in ieder geval alleen kunnen afdwingen via handhavend optreden achteraf. Mede gezien de daarmee samenhangende procedures ziet ACM hierin risico's voor een efficiënte en effectieve toepassing van het instrumentarium..

OPTA heeft er in het verleden daarom al meermalen voor gepleit om haar een bevoegdheid te geven het kostentoerekeningssysteem vooraf goed te keuren. In het kader van die goedkeuring kan de toezichthouder belangrijke afwegingen en keuzes die bij de inrichting van het systeem en de toerekening van kosten gemaakt moeten worden op een flexibele manier beoordelen en beïnvloeden en daarmee de uiteindelijke uitkomst optimaliseren. Dat het kostentoerekeningssysteem in de conceptregeling een van de essentiële elementen vormt waarop de tariefregulering is gebaseerd,

acht ACM temeer reden om daarin alsnog de eerder voorgestelde goedkeuringsbevoegdheid op te nemen en daarbij te bepalen dat de tarieven zonder die goedkeuring niet mogen worden ingevoerd..

Min of meer dezelfde overwegingen gelden voor het beoordelen van voorstellen voor tarieven en tariefwijzigingen. Weliswaar geeft de regeling aan dat deze ter toetsing aan ACM moeten worden voorgelegd en dat ACM (binnen 3 weken) kan aangeven dat deze niet in overeenstemming zijn met de gestelde eisen, maar de regeling geeft niet aan wat de consequenties zijn van zo'n oordeel. Indien de verlener van de UPD het oordeel betwist kan ACM haar standpunt alleen afdwingen door handhavend optreden. Dit leidt evenmin tot een efficiënte en effectieve toepassing van het instrumentarium. ACM geeft daarom in overweging om in de regeling op te nemen dat tarieven of tariefwijzigingen niet eerder mogen worden ingevoerd dan nadat ACM heeft vastgesteld dat deze in overeenstemming zijn met de geldende eisen en haar daarvoor een voldoende lange termijn te gunnen, die ten minste gelijk is aan de in het kader van de Algemene wet bestuursrecht geldende standaardtermijn van 8 weken.

7. Wijzigingen in het kostentoerekeningssysteem

In artikel 14a, eerste lid, onder b, van de conceptregeling wordt bepaald dat de basistariefruimte opnieuw wordt vastgesteld, indien de UPD-verlener zijn kostentoerekeningssysteem wijzigt. ACM merkt hierbij op dat een wijziging van het kostentoerekeningssysteem door de UPD-verlener niet noodzakelijkerwijs een wijziging in de basistariefruimte tot gevolg heeft. Om de werkbaarheid van de regelgeving te vergroten acht ACM het raadzaam om artikel 14a, eerste lid, onder b, zodanig aan te passen dat de UPD-verlener wijzigingen van het kostentoerekeningssysteem aan ACM dient voor te leggen. ACM kan dan bezien of het wenselijk is om de basistariefruimte opnieuw vast te stellen als gevolg van de wijziging van het kostentoerekeningssysteem. Indien de wijziging geen effect heeft op de tarieven, bijvoorbeeld omdat het een zuiver administratieve aanpassing betreft, zal ACM in de regel oordelen dat het opnieuw vaststellen van de basistariefruimte niet noodzakelijk is.

8. Termijnen

In de postregeling zijn ten aanzien van enkele onderwerpen termijnen gesteld. Op twee ervan gaat ACM hier kort in.

Artikel 13 van de conceptregeling bepaalt dat, indien de UPD-verlener een wijziging in het kostentoerekeningssysteem wenst aan te brengen, hij dit 3 maanden voor de wijziging dient te melden aan ACM. Hier lijkt, mede in relatie tot artikel 7a, tweede lid, de bedoeling van de regelgever uit te volgen dat ACM binnen die 3 maanden beoordeelt of de voorgenomen wijziging voldoet aan de eisen van de conceptregeling. Dit roept de vraag op wat rechtens is, nu de regeling niet uitdrukkelijk aan ACM opdraagt om een beoordeling van de wijziging uit te voeren, indien ACM die termijn overschrijdt. Naar de mening van ACM kan de consequentie niet zijn dat daarmee vaststaat dat het kostentoerekeningsysteem geheel aan de regels voldoet en een beoordeling door ACM dus niet

meer aan de orde kan zijn. De toelichting op de regeling zou hierover uitdrukkelijk uitsluitsel moeten geven. Ook is van belang in hoeverre deze termijn geldt in het licht van de voor het vaststellen van de basistariefruimte geldende termijn.

Ten aanzien van een wijziging van de tarieven geldt hetzelfde. Hier stelt de regeling dat de UPD-verlener de wijziging uiterlijk een maand voor de wijziging ter toetsing aan ACM moet voorleggen. Indien ACM van oordeel is dat de voorgestelde tarieven niet voldoen aan artikel 15 van de regeling, moet zij dit binnen 3 weken aan de UPD verlener meedelen. Gelet op de praktijk van tariefbeoordelingen tot nu toe acht ACM deze termijn ontoereikend. ACM acht ook hier een termijn nodig die ten minste gelijk is aan de in het kader van de Algemene wet bestuursrecht geldende standaardtermijn van 8 weken.

De regeling laat bovendien in het midden wat er gebeurt als ACM haar oordeel niet binnen 3 weken geeft. Op zich betekent dit niet dat daarmee het voorstel aan de eisen voldoet. De systematiek van de regeling lijkt echter mee te brengen dat er dan geen beletsel meer is voor de UPD-verlener om het tarief of de wijziging door te voeren. Ook hier zou de toelichting uitdrukkelijk uitsluitsel kunnen geven.

9. Formules

In de artikelen 14, 14a, 14b en II wordt verwezen naar de formules in de bijlage. Met betrekking tot deze formules heeft ACM enkele opmerkingen. Omdat deze een technisch karakter hebben zullen deze op ambtelijk niveau worden meegedeeld.

10. Braillepost, gerechtelijk schrijven, partijenpost buitenland

Bepaalde diensten, zoals partijenpost buitenland, gerechtelijke brieven en blindenpost, behoren wel tot de UPD, maar vallen niet onder de tariefregulering. Dat wil zeggen dat de kosten van deze diensten wel tot de totale kosten van de UPD horen, maar dat deze diensten niet meewegen in de weging als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de conceptregeling. Niet is bepaald hoe in het kader van de tariefregulering moet worden omgegaan met de kosten (en opbrengsten) van deze diensten.

ACM neemt aan dat de diensten binnen deze categorie die zelf inkomsten genereren, buiten de bepaling van de tariefruimte moeten blijven. Dat betekent in de visie van ACM dat de UPD-verlener de integrale kosten van deze diensten apart moet verantwoorden van die van de andere diensten en dat de tarieven van deze diensten rechtstreeks worden getoetst aan artikel 24 van de Postwet, omdat ze buiten de tariefregulering van de conceptregeling blijven. Iets anders geldt voor de blindenpost, waarvan wettelijk is bepaald dat de UPD-verlener daar geen tarief voor in rekening mag brengen. De kosten van de blindenpost moeten dus worden gedekt uit inkomsten van andere diensten. Naar het oordeel van ACM moet dus met de kosten (maar niet met de volumes) van de blindenpost rekening worden gehouden bij het bepalen van de basistariefruimte.

Autoriteit
Consument & Markt

11. Informatieverstrekking

ACM merkt op dat de in artikel 18 van de conceptregeling opgenomen termijn waarbinnen de UPD-verlener moet voldoen aan een informatieverzoek alsmede de maximale termijn waarmee ACM deze kan verlengen, onnodige inflexibiliteit ten aanzien van de toepassing van dit instrument met zich mee brengt. Niet valt in te zien waarom niet aan ACM de bevoegdheid kan worden gegeven om per concreet geval een passende, redelijke termijn te stellen aan de UPD-verlener.

ACM gaat er overigens van uit dat in de opsomming ten behoeve waarvan ACM om gegevens of informatie kan verzoeken, abusievelijk het kostentoerekeningssysteem en de vaststelling daarvan niet is opgenomen.